

Hacia un nuevo contrato social en América Latina	Titulo
Menezes, Rachel - Autor/a Birdsall, Nancy - Autor/a	Autor(es)
En: Investigación, políticas y desarrollo en el Perú. Lima: GRADE, 2007. ISBN 978-9972-615-42-9	En:
Lima	Lugar
GRADE	Editorial/Editor
2007	Fecha
	Colección
Economía; Contrato social; Empleo; Mercado de trabajo; Política fiscal; Trabajadores; Movilidad laboral; América Latina; Perú;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20100513023114/InvPolitDesarr-7.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Peru/grade/20100513023114/InvPolitDesarr-7.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL PARA AMÉRICA LATINA\*

*Nancy Birdsall  
Rachel Menezes*

## INTRODUCCIÓN

La “década perdida” de los años 1980 en América Latina fue seguida por un bajo crecimiento y crisis económica durante el decenio de 1990. Más de una década de democracia renovada y de reformas financieras de libre mercado no lograron promover el crecimiento ni el progreso social. Esto produjo una espiral de ansiedad y profunda frustración respecto del proceso político, el liderazgo político y la manera como está funcionando la democracia en la región. Durante los últimos cinco años la actividad económica tuvo un crecimiento promedio de solo 2%, manteniéndose difícilmente a la par con el crecimiento de la población, comparado con el 3% a 7% del resto del mundo y el 3% de la década de 1990. La proporción de población pobre, que ha venido disminuyendo, se incrementó desde el año 2000 no solamente en Argentina, donde las tasas de pobreza se duplicaron, sino también en Bolivia, Perú, Uruguay y Venezuela. La desigualdad de ingresos se mantiene alta. Los estudios de opinión pública demuestran que los latinoamericanos están cansados de la austeridad fiscal, tienen altas tasas de desempleo, salarios estancados y resentimiento hacia las privatizaciones y otras reformas atribuidas al Consenso de Washington. Alrededor de 55% de las personas encuestadas afirman que no les importaría tener un gobierno no democrático si este pudiese resolver los problemas económicos. Diez años después de la primera Cumbre de las Américas, las esperanzas de prosperidad de base

---

\* El presente documento fue originalmente publicado en diciembre del 2004 como un *Policy Brief* (vol. 3, n.º 2), por el *Center for Global Development* ([www.cgdev.org](http://www.cgdev.org)) y el *Inter American Dialogue* ([www.thedialogue.org](http://www.thedialogue.org)).

ancha y crecimiento con reducción de la pobreza —sobre la base de una alianza reforzada de libre mercado y políticas democráticas renovadas— parecen muy difíciles de alcanzar.

Si bien el gasto público social en la década de 1990 favoreció hasta cierto punto a los pobres, las reformas económicas favorecieron principalmente a los de mayor riqueza y mejor educación, sin generar crecimiento ni empleo. La presión sobre la clase trabajadora y media en las áreas urbanas ha llevado al incremento de una sensación de inseguridad y a una creciente oposición a las reformas de mercado.

El presente informe propone un nuevo *contrato social*, basado en el empleo y orientado a las aspiraciones de la vasta mayoría de la región, compuesta por personas de clase media cercanas a los niveles de pobreza, cuya participación es clave para lograr el crecimiento y fortalecimiento de la democracia. Este contrato promovería un manejo fiscal duro y transparente; haría que los impuestos y gastos sean más progresivos para “crear” una nueva clase media; protegería la movilidad en el trabajo y los derechos del trabajador (en lugar de proteger los empleos); y promovería el acceso a los mercados globales, incluso a través de la colaboración regional.

## 1. LOS HOGARES DE INGRESOS MEDIOS Y BAJOS SE ESTÁN QUEDANDO ATRÁS

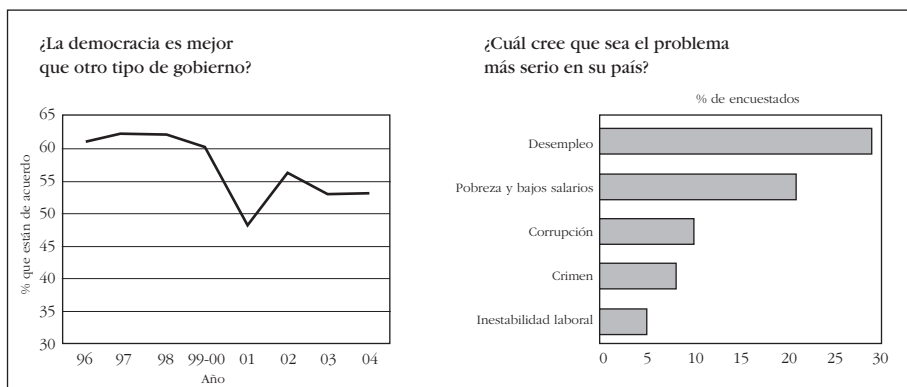
La inseguridad económica es difícil de evitar en las economías abiertas actuales. No obstante, en América Latina, tres realidades descorazonadoras crean la necesidad de un contrato social de economía abierta, políticamente visible y más explícitamente basado en empleos “justos”.

### 1.1. El crecimiento del número de empleos ha sido sumamente débil, lo que ha incrementado la inseguridad en los hogares de ingresos medios

El empleo no estaba considerado entre los puntos de agenda de la reforma de la década de 1990 y, en retrospectiva, estuvo notablemente ausente incluso en el discurso político. En la actualidad, sin embargo, es la preocupación número uno en América Latina, más importante aun que la pobreza, la corrupción, el crimen y otros problemas sociales (ver el gráfico 1). Causan preocupación las siguientes tendencias del mercado laboral:

- a) *Aumento del desempleo y falta de protección social.* El desempleo aumentó aproximadamente de 5% en el año 1990 a 11% en el 2003, el nivel más

**Gráfico 1**  
**Problemas económicos y sociales ponen a prueba la fe**  
**de los latinoamericanos en la democracia**

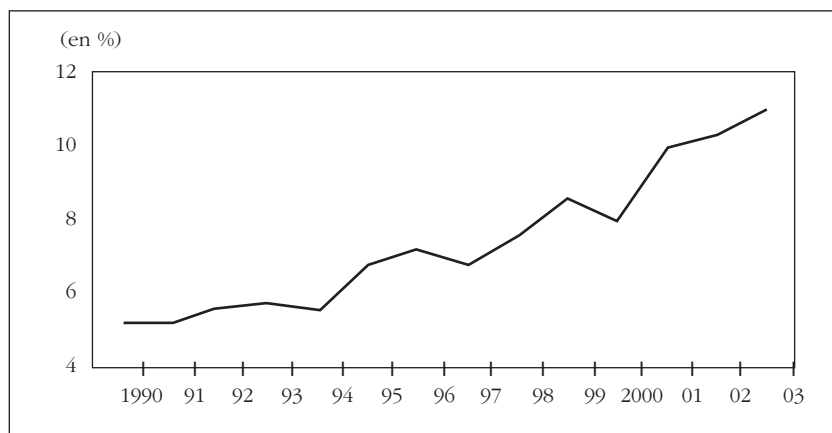


Fuente: *Latinobarómetro* 2003 y 2004.

alto que se haya registrado en la región (ver el gráfico 2). El porcentaje de trabajadores actualmente cubierto por la normativa laboral y con protección social (cerca de 40%) es menor que a principios de la década de 1990, lo que hace que el desempleo sea particularmente doloroso en la región. En México y Argentina, más de 60% y 80% respectivamente de desempleados que encuentran trabajo no reciben beneficios de seguridad social.

- b) *Escasa creación de empleo, concentrada principalmente en las actividades de baja productividad.* Entre los años 1997 y 2002, el empleo creció menos de 2% al año en la región. Durante la década de 1990 el crecimiento del empleo fue solamente de 2,2%, muy por debajo de la tasa de 3,2% del crecimiento económico. La mayor parte de los países experimentaron un incremento relativo en la proporción de empleos considerados de baja calidad, tales como trabajos involuntarios a medio tiempo, empleos temporales, autoempleo y empleos en empresas muy pequeñas.
- c) *Ampliación de la brecha entre el salario de los trabajadores con educación superior y el de aquellos con educación primaria y secundaria.* Los salarios se han incrementado mucho más rápidamente entre quienes cuentan con más que instrucción secundaria que para la mayoría con menos instrucción. Durante la década de 1990, en Brasil y Colombia la ventaja en el salario de los trabajadores con educación primaria y secundaria disminuyó, en tanto que la ventaja en el salario de aquellos con educación universitaria o capacitación postsecundaria se incrementó de manera sustancial. Igual

**Gráfico 2**  
**Aumento del desempleo en América Latina**  
**1990-2003**



Fuente: Fondo Monetario Internacional, "Visión económica del mundo", abril del 2004 (Washington DC, 2004).

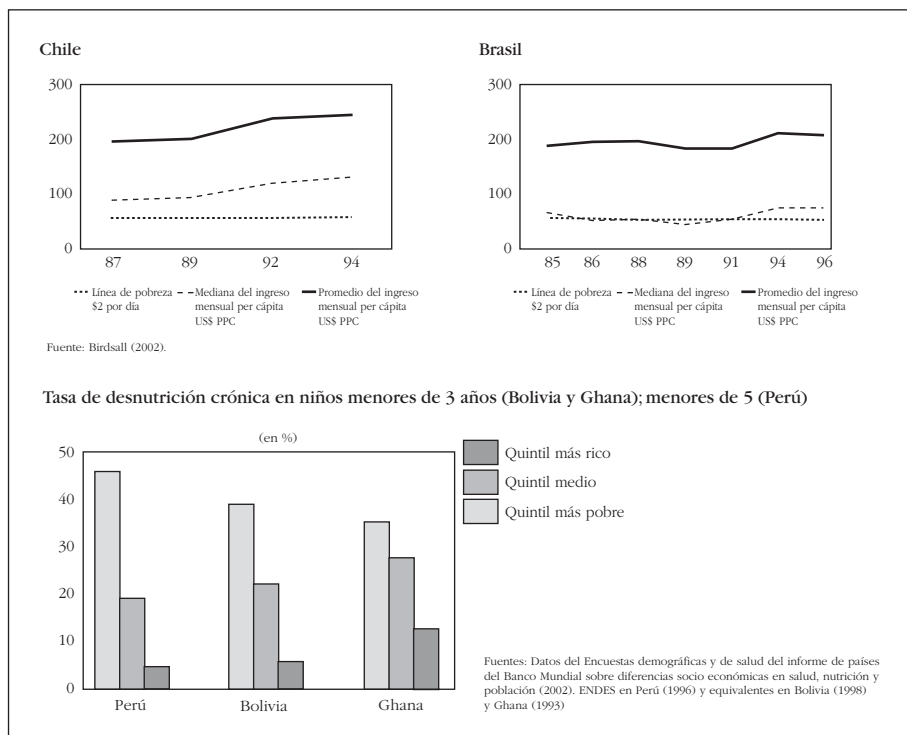
de preocupante es el declive en la diferencia del promedio salarial entre trabajadores con educación secundaria *versus* los que tienen solo educación primaria, al punto que la educación secundaria, con su alto costo de oportunidad en salarios perdidos, puede no resultar atractiva para adolescentes que no encuentran razones para completar su educación postsecundaria.

### **1.2. Los hogares de ingreso medio en América Latina no son de "clase media" en absoluto; en realidad, son bastante pobres**

En general, los mercados globalizados han traído consigo inseguridad económica a los hogares de ingresos medios. Pero en América Latina la ansiedad es particularmente aguda para este grupo, debido a que los hogares de ingresos medios son demasiado pobres para ser llamados "de clase media" (ver el gráfico 3). En Estados Unidos, la mediana del ingreso nacional es aproximadamente 90% del promedio del ingreso nacional. En contraste:

- En Honduras, entre 1989 y 1996 la mediana del ingreso per cápita era menor que la línea de pobreza de 2 dólares por día fijada por el Banco Mundial.
- En Brasil, la mediana del ingreso familiar per cápita era aproximadamente un tercio del ingreso promedio nacional en la década de 1990.
- En Chile, la mediana de ingresos ha sido aproximadamente la mitad del promedio de ingresos.

**Gráfico 3**  
**Bajos niveles de ingresos y la salud de familias de ingresos medios**  
**en América Latina**



Los niveles de educación y salud de los hogares de ingresos medios están también bastante por debajo de lo que podría esperarse de la clase media en el sentido occidental (ver el gráfico 3):

- En el Perú, durante la década de 1990, casi 20% de los niños menores de 5 años del grupo de ingresos medios sufrían de desnutrición crónica. En Bolivia, los niños de menos de 3 años del quintil más pobre tenían mayores probabilidades de sufrir desnutrición crónica que los niños del quintil más pobre de Ghana.
- En Bolivia, la mediana de nivel educativo entre adultos todavía se mantiene por debajo de los dos años. En Argentina, apenas sobrepasa los cinco años.

Debido a que tantos hogares de ingreso medio se encuentran cerca de la línea de pobreza, inclusive la más mínima contracción de la actividad económica de corto plazo puede sumirlos en la pobreza. En Argentina y Venezuela, los problemas económicos de los últimos cinco años han creado una clase entera

de nuevos pobres, de manera que 41% de todos los hogares en Argentina y 69% en Venezuela se encuentran calificados como pobres. En Brasil, entre los años 1981 y 2002 hubo una caída de 6,5% en el número de asalariados que reportaban ingresos sobre 1.000 reales (346 dólares) y un aumento de 5,4% en el número que reportaba ingresos de menos de 500 reales (173 dólares).

### 1.3. Los hogares de ingresos medios y pobres se han beneficiado con la baja inflación; no obstante, han sido presionados por las reformas estructurales de la década de 1990

La reducción de los gastos, el pago de la deuda (incluido el efectuado con ingresos de privatización) y las políticas de estabilidad monetaria y tasa de cambio redujeron la inflación en la década de 1990, así como la volatilidad en los países que escaparon de la crisis financiera de fines de 1990. Diversos análisis sobre los efectos de las reformas estructurales —liberalización comercial y financiera, apertura de mercados de capitales, privatización y desregulación— sugieren que América Latina, en términos generales, estaría peor si no se hubieran aplicado: el ingreso per cápita y los resultados hubiesen sido más bajos, la volatilidad más alta y la pobreza más profunda. Por otro lado, los beneficios palpables de las reformas estructurales han sido mínimos en términos de crecimiento y se concentraron principalmente en los segmentos de población con instrucción superior y que contaban inicialmente con mayores activos (ver el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Efectos estimados de las reformas en políticas sobre desigualdad y pobreza**  
**con base en estudios existentes**

+ indica desigualdad (brecha de pobreza en la última columna) en incrementos; – indica desigualdad (brecha de pobreza en la última columna) en reducción; y O indica ningún efecto significativo.

Estudio	Morley/ ECLAC	López	Behrman, Birdsall y Szekely (Penn)	Behrman, Birdsall y Szekely (PNVD)
Variable	Índice Gini de desigualdad	Índice Gini de desigualdad	Diferenciales salariales	Pobreza
Liberación comercial	+	+	O	O
Liberación financiera	O	+	+	+
Liberación de cuentas de capital	–	–	+	–
Reforma tributaria	+	–	+	–
Privatización	O	–	–	–
Todos	O	–	+	–

Fuente: Banco Mundial, *Desigualdad en América Latina: ¿rompiendo con la historia?*, Washington DC, 2004, Tabla 8.1; Jere Behrman, Nancy Birdsall y Miguel Szekely, *Pobreza, desigualdad y liberación comercial y financiera en América Latina*, Buenos Aires: PNUD, 2001.

## 2. LOS ELEMENTOS DE UN CONTRATO SOCIAL DE ECONOMÍA ABIERTA

Para elaborar el contrato social juntamos tres elementos asociados al desarrollo de políticas domésticas y uno asociado a políticas de economías desarrolladas. El contrato social se basa en la premisa de que las economías latinoamericanas permanecerán abiertas, de manera que puedan explotar los potenciales beneficios de su integración a la economía global. Pero también reconoce que el proceso de integración producirá perdedores, al igual que ganadores, y probablemente continuará ayudando solo a una pequeña minoría de grupos de la región. Es más: la fuerte dependencia en los ahorros externos y la consecuente vulnerabilidad a la crisis financiera y otras podrían continuar creando una inestabilidad que no solo dañaría a los pobres sino a un grupo más extenso de bajos recursos. Los cuatro elementos que componen el contrato social son:

### 2.1. Una política fiscal radical que apunte a la creación de una fuerte base fiscal y tasas de interés más bajas

Una administración fiscal radical es el ingrediente principal de un contrato social de economía abierta. Implica voluntad y habilidad política, durante los buenos tiempos, para reducir la deuda pública. La palabra 'radical' se usa intencionalmente para indicar que el estándar para América Latina, con su historial de inflación y mal manejo de la deuda, debe ser más alto que el de Estados Unidos y Europa. Con la única excepción de Chile, todos los países de la región han acumulado déficit fiscal general desde el año 1993 y por lo tanto no escapan de la carga de continuar generando excedentes en años de crecimiento durante muchos años más. Los excedentes fiscales son cruciales para el contrato social por dos razones:

*a) La reducción de los préstamos públicos ayudaría a reducir las tasas de interés, lo que a su vez podría incrementar la inversión privada y la creación de empleo.* Las tasas de interés reales en América Latina eran de alrededor de 10% durante la década de 1990, en comparación con aproximadamente 5,6% en Estados Unidos y 6,3% en el sudeste asiático. Desde el año 2001 las tasas de interés se han elevado ligeramente, en contraste con una inflación relativamente baja (excepto en República Dominicana y en menor medida en Colombia), pero se mantiene relativamente alta, a casi 9%, en comparación con el promedio mundial de 2%. La reducción de las tasas de interés será clave en la generación de empleos para la gran mayoría de la fuerza de trabajo con



baja instrucción en América Latina.<sup>1</sup> Su impacto positivo en la capacidad de las empresas para obtener préstamos fomentaría las inversiones y el crecimiento que da pie a la creación de nuevos empleos.<sup>2</sup>

*b) El aborro público (por ejemplo, el excedente fiscal) permite una política anticíclica, de manera que se protege a los pobres y a la clase media durante épocas de contracción de la actividad económica.* En los países desarrollados, en épocas de recesión los gobiernos incrementan el gasto para adoptar medidas que constituyen una red de seguridad social para sus ciudadanos. El incremento del gasto a veces puede generar déficit fiscal, lo que a su vez puede ayudar a estimular una economía que no avanza. En América Latina, sin embargo, los gobiernos no pueden responder con este tipo de política anticíclica. Muy pocos países, con la posible excepción de Chile, cuentan con sectores financieros locales con capacidad de absorber una deuda mayor, a menos que sea a costos muy elevados, y muy pocos generan suficiente confianza en los mercados externos como para solicitar préstamos en malos momentos. En algunos casos, aumentar el déficit fiscal podría socavar aún más su confiabilidad, generando de esta manera tasas de interés todavía más altas. Irónicamente, la mejor manera de intensificar los mercados crediticios locales e incrementar el acceso al crédito externo es la administración de una serie de excedentes moderados probadamente sostenibles.

La capacidad de bajar las tasas de interés reales e implementar políticas anticíclicas constituye entonces el núcleo del contrato social de una economía abierta. El mensaje de los líderes políticos de América Latina debe ser claro: la disciplina fiscal es la piedra angular de un contrato social que debe trabajar para el pobre, la clase trabajadora y los hogares de clase media.

## 2.2. Un sistema fiscal justo que genera impuestos y gastos más progresivos

*a) Hacer más progresivos los sistemas fiscales.* En la mayoría de los países latinoamericanos, 10% de los hogares de mayores recursos pagan muy pocos impuestos;

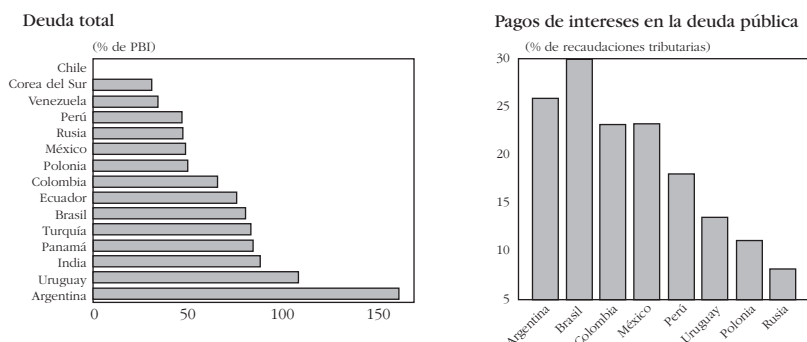
---

1 La OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, ha demostrado que las altas tasas reales de interés contribuyen a originar un mayor desempleo. Los estimados de la relación demuestran que no hay un efecto estadístico robusto en América Latina, pero esto se puede deber a información poco confiable.

2 Al poner énfasis en las tasas de interés nuestra intención no es minar la importancia de la creación de un entorno institucional fuerte para inversiones en América Latina. También es necesario enfrentar la ambigüedad de ciertas leyes, los estándares ambientales retorcidos, la falta de regulación y la costosa burocracia. Las reglas deben ser más claras; los contratos deben ser de cumplimiento obligatorio; y las agencias regulatorias deben ser mejor financiadas, así como sólidas en lo técnico y más independientes.

### Recuadro 1 Deuda pública en América Latina

Los países de América Latina tienen una deuda pública muy por encima de 50% del PBI (con excepción de Chile, México, Perú y Venezuela). En Argentina, la deuda pública pasó de 30% del PBI a principios de la década de 1990 a más de 150% a finales del año 2002. Esto sobrepasa ampliamente el promedio de 25% a 30% de la proporción deuda/PBI considerado como sostenible en el tiempo para los mercados emergentes (en la región, solamente Chile y quizá Venezuela cumplen con este estándar). Inclusive es más importante la capacidad para pagar este alto acumulado de deuda pública. Brasil gasta un gran porcentaje de las recaudaciones tributarias en los intereses de su deuda (30% en el año 2001). Asimismo, pide préstamos regulares en el mercado local para cumplir con sus obligaciones, pero a tasas sumamente altas. El interés real de un bono del Tesoro, en reales, a cinco años (NTN-C) está actualmente más de 8 puntos porcentuales por encima de la inflación.



Fuente: Banco Mundial, FINCR y Fondo Monetario Internacional. La información de deuda total es para el año 2002. La información de los intereses/impuestos es para el año 2001.

son constantes las fallas en la normatividad y la evasión. En Argentina, Chile y Guatemala, a mediados de la década de 1990 el grupo de mayores recursos enfrentaba una carga tributaria de no más de 8% de sus ingresos, a pesar de que en teoría las tasas impositivas eran mucho más altas. La recaudación general solo puede ser pobre cuando los grupos que controlan más de 50% de los ingresos tributan montos tan bajos.

América Latina se apoya en gran medida en el impuesto al valor agregado (IVA), que, con otros impuestos al consumo, representa aproximadamente 60% del total de la recaudación en la región, en comparación con aproximadamente 30% en Europa. Siendo un impuesto al consumo, el IVA no es progresivo por sí mismo (a pesar de que puede serlo, y es administrado de manera que limita su impacto regresivo). Además, al igual que el impuesto a la planilla (debido a la manera en que suele ser administrado), es un impuesto invisible; los ciudadanos no están conscientes de su carga. Para los latinoamericanos, no puede encarnar la cara reversa del contrato social entre el Estado y los ciudadanos, por medio del cual los ciudadanos asumen la responsabilidad de financiar al Estado, y

piden a sus representantes políticos que respondan con un gobierno sensible y responsable.<sup>3</sup>

La implementación de políticas tributarias más visibles y progresivas no requiere de la elevación de las tasas impositivas marginales. Requiere la reducción de la evasión, la eliminación de las fallas de la normatividad tributaria y una mejor administración tributaria. También podría requerir el incremento del impuesto a las ventas sobre artículos de lujo o volver a implementar un modesto impuesto a las importaciones, aplicado a manera de recaudación general en lugar de para efectos proteccionistas; y la implementación de otros impuestos progresivos, tales como impuesto sobre el patrimonio (lo que implicaría inversión en la administración de impuestos municipales), impuestos sobre los ingresos de bienes mantenidos en el extranjero y un impuesto sobre los activos brutos, al cual se le daría el trato de impuesto mínimo corporativo (deducible del impuesto a la renta corporativo), al igual que en México. La ganancia resultante serviría como estabilizadora, aumentando en épocas de expansión y cayendo en épocas de recesión.

La mayor parte de los economistas comparten la visión de que el sistema tributario no debería cargar con el peso de la redistribución de ingresos; en su lugar, esta redistribución debería ser manejada por el lado de los gastos. Pero de hecho Estados Unidos, al igual que la mayoría de sociedades europeas, depende de los impuestos para construir cierta progresividad; y con una mayor renta pública se encuentra en capacidad de gastar más en salud, educación y otros medios para contribuir con el ingreso real de los grupos de menores ingresos. En la mayor parte de los países de América Latina, la recaudación tributaria se encuentra en el orden de solo 18%, lo cual limita dichos gastos.<sup>4</sup> En consecuencia, un punto de partida para la región sería el incremento general de la recaudación de la renta pública.

*b) Reducción de los gastos regresivos, tales como las pensiones.* La mayor parte de los países latinoamericanos manejan una distribución de gastos más progresiva que la distribución del ingreso, especialmente en inversión social. Sin embargo, en ciertos países algunas áreas importantes del gasto, tales como las pensiones para trabajadores de la administración pública y militares, son ineficientes e injustas. En Brasil, la seguridad social representa aproximadamente 66% del gasto social total. El déficit en el sistema de administración pública, que

3 De la Torre subraya que la creación de un vínculo entre los derechos del ciudadano y el pago de impuestos (especialmente el impuesto a la renta) es crucial para legitimar las reformas tributarias en América Latina. Sugiere que se reemplacen las exoneraciones tributarias para hogares de menores ingresos por la desgravación tributaria para hacer que la conexión entre el pago de impuestos y la ciudadanía sea más transparente (ver Augusto de la Torre, "La reforma económica y la nueva legitimidad", *Economía Exterior*, n.º 22, otoño del 2002).

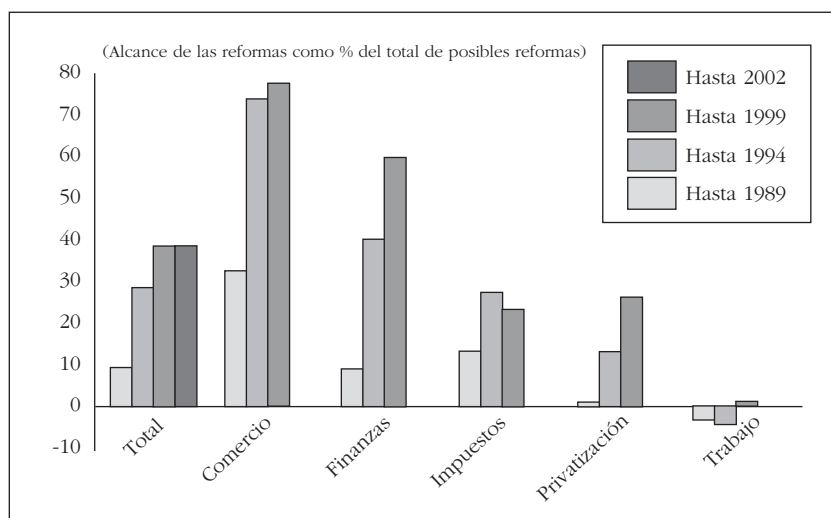
4 Brasil es la excepción: su recaudación tributaria es de 33% del PBI.

abarca solo a 10% de pensionistas, constituye alrededor de 3,5% del Producto Bruto Interno (PBI). Para un país que lucha por mantener como objetivo un excedente fiscal primario de 4,25% del PBI, esto significa una carga fiscal enorme que, además, a falta de reforma, crecerá junto con la población. Si bien las reformas del último año son un paso en la dirección correcta, estas ahorran solo aproximadamente 0,2% del PBI.

### 2.3. Creación de empleos y protección de los derechos del trabajador

En la mayoría de países latinoamericanos, los bajos ingresos de los supuestos hogares de ingresos medios son resultado de la dificultad en la generación masiva de empleos formales. Un contrato social significativo para hogares de ingresos medios no puede ignorar la inseguridad y la falta de protección contra la contracción de la actividad económica que enfrenta la amplia mayoría de los trabajadores de la región. La reforma del mercado laboral es la que menos ha avanzado en América Latina, si se compara con otras reformas económicas, presumiblemente debido a que el énfasis puesto en la “flexibilidad” del mercado laboral ha sido tan políticamente amenazador para los remanentes del contrato social anterior a 1980, basado en la protección del empleo en el sector industrial (ver el gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Progreso de las reformas en América Latina**



Fuente: Eduardo Lora, *Una década de la gran ola de reformas estructurales: ¿qué hemos aprendido?*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

## Recuadro 2

### La política fiscal de Lula en Brasil

Desde que el presidente de Brasil, Luiz Ignacio Lula da Silva, entró en funciones el año 2003, ha sido criticado de manera creciente por los miembros de su propio gabinete y del Partido Laborista por seguir el disciplinado manejo macroeconómico de su predecesor, Fernando Enrique Cardoso, a expensas de la tan necesitada inversión en sectores sociales. Pero las críticas a Lula no han comprendido el sentido. La disciplina fiscal es una buena política social. Los excedentes fiscales contribuyen a tener tasas de interés reales más bajas para la creación de empleos. Las tasas de interés llegaron a alcanzar 35% en Brasil el año 2002, antes de que Lula fuera electo. Desde ese momento se han estabilizado, alcanzando el nivel más bajo que se haya registrado desde 1995. No obstante, para bajar las tasas de interés hasta llegar a un solo dígito, Lula tendrá no solamente que mantener una disciplina fiscal sostenida, sino también realizar difíciles reformas políticas en lo que se refiere a pensiones e impuestos.

Un contrato social de economía abierta basado en el empleo implica darle una gran importancia a la creación de empleos —en lugar de a la protección— y, por lo tanto, al ingreso y consumo de la gran mayoría de hogares. Esto quiere decir que se debe tomar en cuenta que los empleos están relacionados no solo con ingresos sino también con la dignidad y con tener lugar en la sociedad. Se requieren dos grandes cambios de política:

*a) Protección de la movilidad del empleo, no de la estabilidad laboral.* El seguro de desempleo en América Latina puede ser creado con un programa parcialmente autofinanciado de contribuciones obligatorias de empleados y empleadores ingresadas a cuentas individuales, que pueden ser acumuladas en fondos de retiro. Chile ha desarrollado tal sistema portátil y financiado de cuentas individuales de los trabajadores, que pueden ser utilizadas a manera de seguro de desempleo, así como para un número limitado de otros retiros por iniciativa del trabajador (por ejemplo, para comprar una casa). Este planteamiento podría ser un sustituto real de los altos salarios mínimos, pagos excesivos por despido, beneficios rígidos de jubilación y demás privilegios que obstaculizan el empleo formal debido al elevado impacto de los costos laborales. Además, se podrían diseñar seguros de salud y de desempleo y sistemas de pensiones para trabajadores del sector informal. España ha tenido mucho éxito con la implementación de programas en estas áreas para los trabajadores independientes.

*b) Protección de los derechos de todos los trabajadores.* La negociación colectiva de los derechos de los trabajadores necesita ser protegida, junto con

programas regulatorios que aseguren que hasta los mismos sindicatos sean realmente democráticos, de manera que la voz de los trabajadores individuales pueda ser escuchada. Los trabajadores del sector informal también necesitan programas que les proporcionen un mínimo de seguridad económica.

#### 2.4. Acceso a los mercados de los países ricos

Un contrato social para una economía abierta, basado en el empleo y el crecimiento, depende de la apertura no solamente a las economías de la región, sino también a los mercados externos. Por lo menos algo de la inestabilidad que ha sido tan costosa para los hogares de ingresos medios y pobres de la región se reduciría si se tuviese acceso a los mercados de Estados Unidos y Europa. Por ejemplo, el reciente crecimiento de las exportaciones de Brasil ha ayudado a reducir su necesidad de préstamos externos, lo que a su vez ha reducido su vulnerabilidad al riesgo en caso de que cesen repentinamente los préstamos de agentes externos.<sup>5</sup>

Además, los empleos creados en sectores como agricultura, zapatería y textiles incrementarían la demanda de mano de obra menos especializada. Los beneficios de unirse a la economía global aumentarían para la gran mayoría de hogares con adultos que cuentan con relativamente poca instrucción. Si bien no hay evidencia que permita sugerir que la liberalización comercial en la región ha dañado a los pobres, hay poca evidencia de que los haya ayudado, en parte porque los mercados económicos desarrollados están poco abiertos a la agricultura o a las prendas de vestir.

El tipo de contrato social que visualizamos sería desarrollado por un régimen comercial global liberalizado. Este es el argumento “social” válido para que los países latinoamericanos se unan a él en el contexto de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la ronda comercial multilateral de Doha.

### 3. CONCLUSIÓN

América Latina ha iniciado una serie de cambios orientados a economías de mercado más abiertas y competitivas. Los beneficios del crecimiento de este

---

5 La liberalización comercial ha sido por mucho tiempo calle de una sola vía, con subsidios, cuotas, leyes de *dumping* y requerimientos técnicos (fitosanitarios, ambientales, etcétera) que dificultan la llegada de los exportadores de América Latina a los mercados de Estados Unidos, Europa y Japón.

importante primer paso necesitan ahora ser complementados y reforzados por un segundo paso, constituido por un contrato social enfocado principalmente en el empleo y el crecimiento. Esto implica una administración fiscal radical con reformas de gastos y tributarias; énfasis en el mercado laboral, de modo que se fomente la movilidad laboral en lugar de la protección del empleo; y presión a Estados Unidos y otras economías desarrolladas para que abran sus mercados. Junto con las políticas tradicionales a favor de los pobres, especialmente el incremento de las oportunidades educacionales, un contrato social más amplio ayudaría a abordar el sentido más profundo de la injusticia que ha causado la gran desigualdad que existe en la región, y a reavivar la esperanza de que los mercados abiertos y las instituciones democráticas puedan reforzarse mutuamente.

## NOTA

La mayoría de citas y referencias provienen del documento de trabajo de Nancy Birdsall “De la política social a un nuevo contrato social de economía abierta en América Latina”, del Centro para el Desarrollo Global (diciembre del 2002); y de Nancy Birdsall, Augusto de la Torre y Rachel Menezes, “Washington Contentious: Políticas económicas para la igualdad social en América Latina” (Washington, DC: Fundación Carnegie por la Paz Internacional y Diálogo Interamericano, 2001).

Las fuentes adicionales sobre impuestos y pensiones incluyen el documento de trabajo de Carola Pessino y Ricardo Fenochietto “Eficiencia y equidad de la estructura tributaria en Argentina, Brasil y Chile: análisis y consideraciones de política” (de próxima publicación), del Centro para el Desarrollo Global y Diálogo Interamericano; y del discurso de Anne Krueger, “Virtuoso en la edad madura: cómo pueden las IFI ayudar en la preparación para el cambio demográfico”, pronunciado en el Simposio Jackson Hole, Jackson Hole, 27 de agosto del 2004, Fondo Monetario Internacional.

La información sobre la reducción de la clase media en Brasil proviene del estudio de Waldir Cuadros “Brasil: estagnação e crise” (Sao Paulo, Organização Gelre y Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da UNICAMP, 2004); y de Estudos Ipsos Marplan/EGM, 2003. Excelentes análisis recientes sobre la situación del empleo en América Latina se ofrecen en el texto del Banco Interamericano de Desarrollo *Se buscan nuevos empleos. Los mercados laborales en América Latina. Informe de progreso económico y social en América Latina 2004* (Washington DC, 2004); y en el de la Oficina Internacional del Trabajo *Panorama laboral 2003. América Latina y el Caribe* (Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2003).